Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 434 Wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten)

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 december 2015 en het nader rapport d.d. 22 maart 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2015, no. 2015001831, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 2015, nr. 2015001831, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2015, nr. W04.15.0365/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel beoogt rechtszekerheid te geven ten aanzien van de juridische status van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt als verblijf. Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) van 16 april 2014 moeten veel woonboten in Nederland als bouwwerk beschouwd worden.[2] In veel gevallen kunnen zij niet voldoen aan de wettelijke eisen die worden gesteld aan bouwwerken die een woning zijn. Voor bestaande woonboten bevat het

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1331.

kst-34434-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

voorstel overgangsrecht, waarmee deze gevallen gelegaliseerd worden.[3] Voor nieuw te bouwen woonboten, voor zover deze naar de criteria uit de jurisprudentie als bouwwerk beschouwd moeten worden, is wel een omgevingsvergunning nodig.[4]

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing aangewezen van de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Woningwet.[5]

De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid om gelet op de rechtszekerheid voor de bestaande gevallen in overgangsrecht te voorzien door bestaande woonboten uit te zonderen van verplichtingen die op grond van de Woningwet en de Wabo gelden voor woonboten die als bouwwerk moeten worden aangemerkt. Deze overgangsrechtelijke bepalingen vormen de kern van het voorstel. Daarnaast wordt voorgesteld een lid toe te voegen aan artikel 1 van de Woningwet, om een uitzonderingspositie te creëren voor schepen die naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken zijn. Deze schepen vallen op grond van het voorstel niet onder het begrip bouwwerk. Daardoor zijn de regels over bouwwerken op grond van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet van toepassing op die schepen. De toelichting vermeldt dat dit artikellid in het voorstel is opgenomen «naar aanleiding van de zorgen die zijn geuit door belangenbehartigers van eigenaren en bewoners van varende schepen».[6]

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is op welke categorie schepen deze bepaling ziet, of waarin die schepen zich onderscheiden van woonboten.[7] Het voorgestelde zevende lid van artikel 1 Woningwet ziet op «varende schepen», aldus de toelichting.[8] Uit de voorgestelde wettekst noch de toelichting blijkt evenwel wanneer een schip voldoet aan het criterium «naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken», en in hoeverre het (kunnen) varen van een schip daarbij een rol speelt. Daardoor is niet duidelijk welke schepen op grond van het voorgestelde zevende lid van artikel 1 Woningwet geen bouwwerk zijn en daarmee geen omgevingsvergunning nodig hebben.

Ook blijkt uit de toelichting niet hoe het criterium «naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken» zich verhoudt tot het in de jurisprudentie ontwikkelde criterium dat voor de vraag of een woonboot een bouwwerk is, doorslaggevend is of de woonboot bedoeld is om ter plaatse als woning te fungeren.[9] Schepen waarvan de primaire functie varen is, en die niet zijn bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren zijn volgens de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geen bouwwerk en daarmee niet vergunningplichtig. Om die reden lijkt het in het licht van de uitspraak niet noodzakelijk om de voorgestelde

---

3 Toelichting, onder de kop «Bestaande woonboten: overgangsrecht»
4 Toelichting, onder de kop «Nieuw te bouwen drijvende bouwwerken»
5 Artikel I, A: voorgesteld zevende lid van artikel 1 Woningwet
6 Toelichting, onder de kop «Gevolgde procedure en consultatie» en de subkop «Overgangsrecht»
7 Voor woonboten zijn immers de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria bepalend voor de vraag of sprake is van een bouwwerk. Het (kunnen) varen van een schip is daarbij niet doorslaggevend.
8 Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, A.
9 De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar uitspraak van 16 april 2014 ten aanzien van woonboten en -schepen overwogen dat de vraag of een object als een woonboot als bouwwerk is te kwalificeren, niet alleen moet worden bezien aan de hand van de wijze waarop het object met de grond is verbonden. Ook van belang is de aard en hoedanigheid van het object, alsmede het gebruik dat ervan wordt gemaakt. De Afdeling bestuursrechtspraak acht het doorslaggevend of de woonboot is bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren.

wettelijke uitzondering te maken voor schepen die niet aan de vaart onttrokken zijn, tenzij met de wettelijke uitzondering (mede) is beoogd de reikwijdte van de jurisprudentie in te perken. Uit de toelichting blijkt onvoldoende welk doel wordt beoogd met het opnemen van het voorgestelde zevende lid in artikel 1 van de Woningwet. Ook geeft de toelichting geen beeld van de gevolgen van die bepaling voor eigenaren van verschillende soorten (woon)schepen, handhavende instanties en andere betrokken partijen.

De onduidelijkheid zowel over de invulling van het criterium «naar aard en inrichting niet aan de vaart onttrokken» als de verhouding daarvan tot de in de rechtspraak geformuleerde relevante criteria kan problemen opleveren voor de handhaafbaarheid van wettelijke voorschriften voor bouwwerken. Dat draagt niet bij aan het doel van het wetsvoorstel, namelijk het bieden van rechtszekerheid ten aanzien van de juridische status van woonboten en andere drijvende objecten die hoofdzakelijk worden gebruikt voor verblijf.[10]

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorgestelde zevende lid van artikel 1 van de Woningwet dragend te motiveren. Indien geen dragende motivering kan worden gegeven adviseert zij genoemd artikellid te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de uitzondering voor bepaalde schepen op een andere wijze geformuleerd. Zoals ook de Afdeling opmerkt in haar advies zijn schepen waarvan de primaire functie varen is, en die niet zijn bedoeld om ter plaatse als woning of ander bouwwerk te functioneren, geen bouwwerk. Er is echter een tussencategorie schepen waarvan niet bij voorbaat duidelijk is of deze altijd zouden worden aangemerkt als varend schip. Ik ben van mening dat deze schepen niet gekwalificeerd zouden moeten worden als bouwwerken. Het betreft de categorie (historische) varende schepen waarop wordt verbleven (wonen, restaurant, museum en dergelijke). Deze schepen liggen veelal langere tijd stil, maar er wordt af en toe mee gevaren.

Toepassing van de bouwregelgeving op deze varende schepen is voor een deel niet mogelijk. Ook hebben veel van deze schepen een historisch karakter hetgeen verloren zou gaan indien deze schepen moeten voldoen aan de bouwregelgeving. Het vastleggen van deze uitzondering is dan ook vooral van belang voor het behoud van de groep historische schepen die zo nu en dan varen en die tevens gebruikt worden om op te wonen of om als museum te fungeren.

In het gewijzigde wetsvoorstel is thans bepaald dat voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet (de Woningwet) bepaalde een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart geen bouwwerk is. Deze bewoordingen sluiten aan op de terminologie van de Binnenvaartwet en het Binnenvaartbesluit. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de aspecten waarnaar gekeken kan worden bij de bepaling of een schip voor de vaart is bestemd.

Met deze bewoordingen is tevens duidelijk hoe de uitzondering zich verhoudt met het in de jurisprudentie ontwikkelde criterium dat voor de

---

[10] Toelichting, onder de kop «Inleiding en doel wetsvoorstel».

vraag of een woonboot een bouwwerk is, doorslaggevend is of de woonboot bedoeld is om ter plaatse als woning te fungeren. Zonder de voorgestelde wettelijke uitzondering is denkbaar dat de schepen, waarop wordt verbleven, die voor langere tijd stil liggen en waarmee af en toe wordt gevaren aangemerkt worden als bouwwerken als gevolg van de uitleg van de bewoordingen «ter plaatse functioneren». In de toekomst zou betoogd kunnen worden dat deze schepen (tijdelijk) ter plaatse functioneren omdat zij langere tijd stilliggen. Met de thans opgenomen uitzondering wordt verduidelijkt dat schepen die aan de daarin opgenomen omschrijving voldoen, niet moeten worden beschouwd als schepen die ter plaatse functioneren. Daarmee ontstaat ook voor deze tussencategorie van schepen rechtszekerheid en is er geen onduidelijkheid voor wat betreft de handhaafbaarheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok